97-84073-8

Mihura, Jules

Du fonctionnement des services publics et de la...

Paris

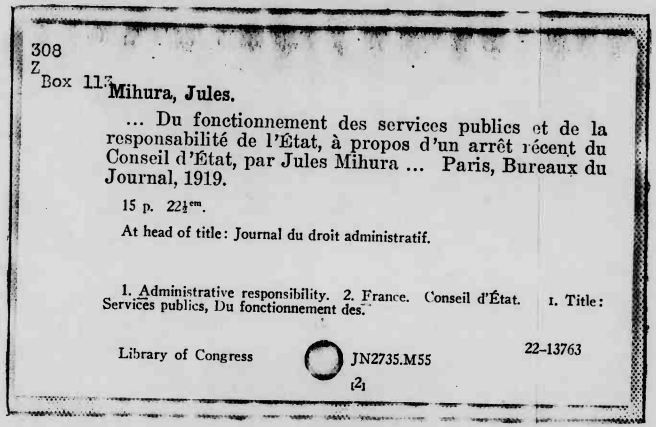
1919

97-84073-8
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



308
Z
Box 117 Mihura, Jules.

... Du fonctionnement des services publics et de la responsabilité de l'État, à propos d'un arrêt récent du Conseil d'État, par Jules Mihura ... Paris, Bureaux du Journal, 1919.

15 p. 22½cm.

At head of title: Journal du droit administratif.

1. Administrative responsibility. 2. France. Conseil d'État. 1. Title: Services publics, Du fonctionnement des.

Library of Congress JN2735.M55 22-13763
[2]

RESTRICTIONS ON USE: Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 10:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 5-6-97 INITIALS: KLB

TRACKING # : 23676

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Extrait
308
Z
Box 113

JOURNAL DU DROIT ADMINISTRATIF
Fondé en 1853, par M. CHAUVEAU, Adolphe

DU

FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS

ET

DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

A propos d'un arrêt récent du Conseil d'État

PAR

Jules MIHURA

Docteur en droit
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

PARIS
BUREAUX DU JOURNAL
18, rue Séguier (6e)

1919

JOURNAL DU DROIT ADMINISTRATIF
Fondé en 1853, par M. CHAUVEAU, Adolphe

DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS ET DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

A propos d'un arrêt récent du Conseil d'État

PAR

Jules MIHURA

Docteur en droit
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

PARIS
BUREAUX DU JOURNAL
18, rue Séguier (6e)

1919

DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS

ET

DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

A propos d'un arrêt récent du Conseil d'État

Le principe de la responsabilité de l'Etat en cas de *faute d'un service public* est, aujourd'hui du moins, bien établi dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. (Arrêts des 27 février 1903, *Zimmermann*. Rec. Lebon, p. 178 et la note. — 23 décembre 1904, *Poujade*, p. 874. — 19 février 1905, *Tomaso-Greco*, p. 139, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Romieu ; 24 décembre 1909, *Pluchard*, p. 1029. — 6 mars 1914, *Papon*, p 316, visant « une mauvaise organisation du service public »). Peu importe que, dans quelques-unes de ces espèces, la responsabilité de l'Etat se soit trouvée écartée *en fait* : le principe est bien nettement posé.

Mais il convient d'aller plus loin dans cette voie, et de rechercher si, *même en l'absence d'une faute proprement dite* des agents de l'Etat, sa responsabilité ne peut pas et ne doit pas être engagée à raison du fonctionnement simplement irrégulier d'un service public qui a entraîné des conséquences préjudiciables à certains membres de la collectivité sociale. De telle

sorte que, même en cas d'événements imprévus, ou difficiles à conjurer, l'Etat pourrait encore être déclaré responsable, parce que, vu la nature de sa fonction dans certains domaines de la vie sociale, il ne serait pas équitable, il ne serait pas juridique au sens élevé de ce terme, que la collectivité gérée par l'Etat, pour assurer au moins certains de ses besoins, laisse à quelques-uns de ses membres l'entier fardeau du préjudice qu'ils ont subi du fait des actes de la gestion de l'Etat.

Nous ne nous dissimulons pas qu'il s'agit là d'une notion pouvant paraître au premier abord un peu hardie. — Néanmoins, nous estimons qu'elle peut être soutenue très sérieusement et très juridiquement : nous allons donc aborder le problème et l'orienter vers cette solution, compte tenu des résultats actuels de l'évolution jurisprudentielle du Conseil d'Etat et à la lueur des principes très nettement formulés par la doctrine la plus autorisée.

*
* *

Pour bien dégager notre système, et en limiter l'application à ses justes proportions, nous distinguerons parmi les services publics ceux qui procèdent essentiellement et nécessairement du principe de *Souveraineté*. — Au premier rang, à ce point de vue, se placent certainement les services publics destinés à assurer la défense nationale, ceux aussi qui président aux rapports du Gouvernement français avec les Gouvernements étrangers. Le Conseil d'Etat a maintes fois proclamé l'irresponsabilité de l'Etat, ou si l'on préfère, l'irrecevabilité de demandes d'indemnité qui nécessiteraient la discussion des mesures prises par l'Etat au cours d'opérations militaires conduites en territoire

étranger (arrêts du 3 mars 1905, *Mante*, p. 226 ; — du 22 février, 1907, *Lechartier*, p. 185) — ou de mesures d'ordre diplomatique. (arrêt du 23 décembre 1904, *Poujade*, p. 873. — V. sur cette décision: la *Revue du Droit public*, 1905. p. 98, avec note de M. Jèze. — arrêt du 11 février 1916, *Montnot*, p. 79)

Au premier abord, on pourrait être tenté de croire qu'il en serait de même pour un service aussi important que celui de la police : cependant, l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 24 décembre 1909, *Pluchard*, a admis la responsabilité pécuniaire de l'Etat dans une espèce où un passant avait été renversé dans une rue de Saint-Denis (Seine) par un agent qui poursuivait un malfaiteur. Cet arrêt a admis l'existence d'une « faute du service public ». A vrai dire, il nous paraît, comme à M. le Professeur Léon Duguit, dans son Traité des *Transformations du droit public*, p. 262 et 263, qu'en réalité, il y avait eu plutôt *cas fortuit* que faute de l'agent du service public, et que par suite, comme l'exprime ce même auteur, « la responsabilité « de l'administration est engagée du fait seul que le « fonctionnement du service public a occasionné à un « individu ou à un groupe, un préjudice particulier. Il « y a responsabilité pour *risque administratif*. »

M. Duguit cite *ibid.*, en note (2), un arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1912, *Ambrosini*, p. 549, qui a écarté la responsabilité de l'Etat dans une espèce où il s'agissait de l'explosion du cuirassé l'*Iéna*, à Toulon, en qualifiant la cause de l'accident qui avait blessé le fils du demandeur, d' « *événement de force majeure* ». Et il émet l'avis que cet arrêt serait peu conciliable avec l'arrêt *Pluchard* précité. Nous croyons, quant à nous, que cette conciliation pourrait être trouvée dans une distinction de degré d'importance des services pu-

blics. En matière de responsabilité de l'Etat, il y a lieu de tenir compte de distinctions parfois ténues, mais nécessaires, qui ne trouveraient pas de base dans des litiges entre simples particuliers, et qui sont inhérentes aux fonctions diverses dévolues à l'Etat. L'arrêt *Ambrosini* pourrait s'expliquer par une notion large du caractère éminent qui s'attache au service public ayant pour objet d'assurer la défense nationale, même en temps de paix. Le Conseil d'Etat a cru devoir admettre que dans la gestion de ce service-là, l'Etat ne devait pas être tenu responsable dans tous les cas, y compris ceux où il avait été exempt de toute espèce de faute, même légère, — et que, si le service de la sécurité nationale organisé à titre nécessaire et primordial dans l'intérêt de la collectivité, même en temps de paix, comportait un risque d'événements de force majeure, les membres de la collectivité doivent individuellement supporter ce risque.

Mais, malgré cet arrêt, la question est toutefois demeurée délicate, même aux yeux du Conseil d'Etat, dont la jurisprudence est en état d'évolution ininterrompue, surtout en cette matière. (V. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 5e édition, p. 245 et *note*, avec nombreuses références). Un arrêt récent de la Haute Assemblée en date du 28 mars 1919, a eu à se prononcer sur des demandes d'indemnité refusées par le Ministre de la Guerre à des sinistrés de la catastrophe du fort de la Double Couronne, à Saint-Denis, où, le 4 mars 1916, a eu lieu une formidable explosion de plus de 300.000 grenades contenues dans les casemates de ce fort. M. le Commissaire du Gouvernement Corneille avait conclu à la responsabilité de l'Etat, mais en relevant un certain nombre de faits, desquels il lui paraissait résulter

que l'explosion avait eu pour cause une organisation défectueuse du service, où, d'une façon paraissant certaine, avaient été omises des précautions élémentaires. Si ces conclusions avaient été suivies par le Conseil d'Etat, tout à la fois dans leur dispositif, et dans leurs *motifs*, l'arrêt à intervenir n'eût présenté, au point de vue juridique, qu'un intérêt assez restreint; mais il n'en a pas été ainsi. Le Conseil d'Etat a admis et proclamé la responsabilité de l'Etat, *en la dégageant de cette sorte d'entrave d'ordre juridique et probatoire qu'est la condition, pour les demandeurs en indemnité, d'établir une faute à la charge du défendeur*, et en assignant à cette responsabilité comme base suffisante et indépendante de tout autre élément de fait, la notion d'ordre juridique administratif qui consiste à reconnaître l'Etat responsable des conséquences de risques *anormaux* de voisinage qu'il a fait subir à des particuliers, fût-ce sous l'empire de nécessités militaires.

Ce très important arrêt est au surplus ainsi conçu :

« *Considérant qu'il résulte de l'instruction que dès l'année 1915, l'autorité militaire avait accumulé une grande quantité de grenades dans les casemates du fort de la Double-Couronne, situé à proximité des habitations d'une agglomération importante ; qu'elle procédait, en outre, constamment à la manutention de ces engins dangereux en vue d'alimenter rapidement les armées en campagne ; que ces opérations effectuées dans des conditions d'organisation sommaire, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques* excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, *et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à*

engager, indépendamment de toute faute, *la responsabilité de l'Etat.*

« *Considérant qu'il n'est pas contesté que l'explosion du fort de la Double-Couronne, survenu le 4 mars 1916, ait été la conséquence des opérations ci-dessus caractérisées ; que, par suite, le requérant est fondé à soutenir que l'Etat doit réparer les dommages causés par cet accident...* »

Nous ne croyons rien exagérer en disant que cette décision, ainsi motivée, marque un pas considérable dans cette évolution, en faveur de la reconnaissance du droit à indemnité, au cas de fonctionnement défectueux d'un service public.

* * *

Il est intéressant de souligner que l'évolution jurisprudentielle du Conseil d'Etat a trouvé dans la doctrine la plus autorisée des points d'appui, ou, si l'on préfère, des indications qui ont pu lui montrer que son libéralisme était espéré, attendu, par l'opinion.

Nous n'entreprendrons pas de rechercher dans tous les auteurs de droit administratif ou public, tous les passages qui contiennent, avec plus ou moins d'accentuation, les éléments du système général de la responsabilité de l'Etat, en sa qualité de *gérant de services publics ;* nous nous en tiendrons à quelques citations essentielles.

Et tout d'abord, rappelons que, sinon dans le domaine propre où nous nous mouvons actuellement, — celui de la gestion d'un service public, — du moins dans un domaine voisin, celui de dommages résultant de l'exécution de travaux publics, M. Laferrière lui-même, dont il est superflu de rappeler que la tendance

d'esprit s'est montrée plutôt opposée à étendre la notion de responsabilité de l'Etat, n'en a pas moins reconnu (V. son *Traité de la Juridiction administrative*, t. II, p. 156 et suiv.) que, en matière de travaux publics, et à la différence d'un particulier exécutant des travaux purement privés, l'Administration encourt une responsabilité plus étendue que celle de droit commun. « L'Administration, enseigne cet « auteur, restant dans la limite de ses droits, et même « remplissant des obligations qui lui sont imposées, « n'en est pas moins tenue de réparer les dommages « qu'elle cause aux propriétés par des travaux d'intérêt général ». Il y a à cela, ajoute M. Laferrière, plusieurs raisons : *a*) l'une tenant à ce que le Code civil n'a eu à prévoir, et n'a prévu que les risques *normaux* et réciproques inhérents à l'exercice de simples droits individuels et privés, — risques fort différents comme nature et surtout comme gravité de ceux que l'exécution de travaux publics peut entraîner pour les propriétés voisines, à raison des *forces exceptionnelles* mises en jeu et en œuvre pour occuper le sol et modifier le relief ; *b*) une autre raison tenant aux prérogatives qui sont propres à l'Administration, en particulier à son droit d'expropriation, lequel est affecté de la condition de la *destination spéciale* des terrains remis à l'Administration, puissance publique, laquelle sera tenue de rendre les terrains, si cette destination ne se réalise pas (L. 3 mai 1841, art. 60) ; *c*) une troisième et bien intéressante raison encore signalée par M. Laferrière, réside dans cette notion que *l'ouvrage public devant profiter à la collectivité il est juste que les charges en soient également réparties entre tous*, et que l'adoption de tel tracé, pour un chemin de fer ou un canal, ne fasse pas peser plus

lourdement ces charges sur quelques propriétaires que *sur l'ensemble des intéressés.*

Et le même auteur en déduit, en se référant à la jurisprudence, que cette responsabilité peut subsister *même dans les cas de force majeure*, quand les effets naturels et directs d'une force naturelle ont été accrus et *aggravés par l'ouvrage public.*

Revenant maintenant au domaine de la gestion d'un service public, nous invoquerons tout particulièrement l'autorité de M. Georges Teissier, ancien Maître des Requêtes et Commissaire du Gouvernement près le Conseil d'Etat, où il a joui d'une très haute et bien justifiée autorité, et qui a spécialement étudié la matière de la *Responsabilité de la Puissance publique*, et en a rédigé un véritable Traité, inséré dans le *Rép. de Droit administratif* de Béquet (et également publié en tirage spécial en 1906). M. G. Teissier a d'abord (nos 6 et suiv.) marqué l'évolution de la notion de la responsabilité de l'Etat en droit public ; puis (nos 17 et suiv.) noté les solutions particulières que comporte la question en matière d'actes législatifs, parlementaires, de l'autorité judiciaire, du pouvoir exécutif distingué de la « fonction administrative », avec distinction également, au point de vue de la *compétence*, entre la faute personnelle de l'agent, se détachant de l'acte de sa fonction, et la responsabilité du service public lui-même, et (nos 52 et suiv.) il formule les principes suivants : « Les articles 1382 et suivants du Code civil ne « sont pas de ces dispositions arbitraires de la loi « écrite qui n'existent que par la seule volonté du légis- « lateur ; ce sont des conséquences directes et néces- « saires du *principe supérieur d'équité qui domine* « *tout le droit* qui est la base, on peut le dire, de toute « Société organisée, et en vertu duquel tout dommage

« causé oblige son auteur à le réparer. Ce principe « fondamental du *droit privé* qui, nous l'avons dit, a « pénétré également dans le droit public moderne « (nos 12 et suiv.) *ne permet pas, à moins qu'un prin-* « *cipe supérieur ne fasse obstacle à son application,* « *qu'un citoyen souffre plus que les autres des actes* « *de la puissance publique réputés accomplis dans* « *l'intérêt de tous.*

« Quand donc on se préoccupe des questions relati- « ves à la responsabilité de l'Etat, comme nous le ver- « rons par la suite de cette étude, c'est surtout à « *l'idée du dommage subi par les particuliers ou* « *les collectivités du droit privé qu'il faut s'atta-* « *cher, beaucoup plus qu'à l'idée de faute de repré-* « *sentants ou des agents de la puissance publique.* Ce « n'est pas en effet seulement l'erreur, l'acte illégal, la « négligence, la faute, en un mot, d'un fonctionnaire « de tel ou tel service qui peut causer un dommage: ce « peut être la mauvaise organisation de ce service, son « fonctionnement défectueux, sans qu'on allègue la « moindre faute à l'encontre d'un agent. *C'est le ser-* « *vice public, c'est la machine gouvernementale ou* « *administrative elle-même qui, dans ces divers cas,* « *est la cause du dommage...* Encore une fois, dès « qu'on n'est plus en présence d'une faute personnelle « de l'agent, *la notion même de faute devient secon-* « *daire, c'est la notion de dommages par le fonc-* « *tionnement du service public qui prédomine.* »

Plus loin, M. G. Teissier entre dans des détails sur les « actes du Gouvernement » proprement dits (nos 108 et suiv.), qui ne comportent pas de discussion devant aucune juridiction. Puis, (nos 136 et suiv.), il traite de « dommages causés par la puissance publique dans l'exercice de sa fonction administrative ».

Et, sans adopter positivement une théorie dite « civiliste » préconisée notamment par M. le Professeur Berthelemy, *Tr. élément. du Droit administratif*, 3e édit., nos 75 et suiv ; Michoud, *de la Responsabilité de l'Etat* ; Larombière, *Tr. des Obligat.*, t. V., art. 1384 ; *adde* Léon Duguit, *des Transformations du droit public*, et notamment p. 52 et suiv., 147 et suiv. 254 et suiv. ; Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 5e édit., p. 244 et suiv., et notes au Sirey, 1900, 3. 1. ; 1904, 3. 121 ; 1905, 3. 113, etc., M. G. Teissier aboutit néanmoins à des solutions très voisines de celles que préconisaient ces auteurs, son but étant principalement de ne pas admettre l'identité absolue de situation de l'Etat et d'un particulier au point de vue de l'étendue de la responsabilité, telle qu'elle résulterait d'une application pure et simple des articles 1382, 1383, 1384, Code civil, alors qu'il conviendrait de réserver au regard de l'Etat une plus grande liberté d'appréciation de l'ensemble des circonstances de chaque espèce. Et pour conclure, au moins sur les principes fondamentaux de la matière, M. Teissier s'exprime en ces termes, (n° 147) : « Les principes, suivant nous, peuvent se « ramener à deux. Le premier imposé tout comme l'ar- « ticle 1382 du Code civil par les notions les plus certaines « de l'équité, et qui, dans les matières du droit public, « trouve sa base juridique dans l'article 13 de la *déclaration des droits de 1789* : c'est que *les citoyens ne « doivent pas souffrir plus les uns que les autres « des charges imposées par l'intérêt de tous.* Les « dommages exceptionnels, les accidents que la puis- « sance publique, dans l'exercice de sa fonction admi- « nistrative, cause parfois à certains particuliers, « doivent par suite être considérées comme *imputables* « au compte *des frais généraux des services publics*

« *payés par l'impôt et supportés conséquemment* « *en raison de leurs facultés* » *par tous ceux qui* « *constituent la collectivité bénéficiaire.*

« Le second de ces principes, qui tempère le premier « et le limite, c'est que les nécessités de la vie en so- « ciété et l'existence même de l'Etat imposent à tous « les citoyens, parce que tous profitent de son organi- « sation et de ses services, l'obligation de supporter « sans indemnité, à moins que le législateur en ait dé « cidé autrement, toutes les conséquences dommagea- « bles dérivant de l'exercice légal et *régulier* de la « puissance publique et du fonctionnement *normal* « des services d'intérêt général.

« De la combinaison de ces deux principes primor- « diaux, il résulte que le droit aux réparations pour « dommages n'est ouvert au profit des particuliers que « lorsque ces dommages sont imputables à un exercice « illégal de la puissance publique, ou à une *marche « défectueuse d'un service public.* En d'autres termes, « et à moins de textes exprès, il ne peut être question « de responsabilité à la charge de l'Etat et de ses dé- « membrements que lorsque la puissance publique a « excédé ses pouvoirs légaux, ou lorsque *le service « public, fonctionnant à faux*, a causé aux citoyens un « *préjudice exceptionnel dépassant les risques nor- « maux*, que le législateur a entendu laisser à sa « charge. »

Dans ces conditions, et malgré sa hardiesse apparente, l'arrêt de la Haute Assemblée du 28 mars 1919 n'est-il pas, en somme, qu'un aboutissement rationnel, équitable et prévu de cette évolution ?

Est-il nécessaire de faire intervenir ici la théorie plus doctrinale et abstraite que vraiment pratique, dite de la « Gestion » d'un service public, que certains au-

teurs s'efforcent de détacher, peut-être de façon trop absolue, de la notion de puissance publique et de souveraineté ? Nous ne l'estimons pas, parce que le Conseil d'Etat paraît préférer maintenir le principe de l'*Unité de l'Etat*, exerçant ses divers pouvoirs, sans que cette unité intrinsèque mette obstacle à des solutions appropriées à chaque espèce, ou à chaque catégorie d'espèces, en tenant compte de toutes les considérations propres à la fois au fonctionnement de chaque service public et à la nature des droits ou des intérêts lésés dans leur dépendance, ou leur indépendance vis-à-vis de ceux de l'Etat.

* * *

Ce qui se dégage surtout de tout ce qui précède, c'est que l'Etat, — sauf, encore une fois, lorsqu'il s'agit de l'exercice de certains droits supérieurs de souveraineté, sur lesquels tout le monde est d'accord, et qui ne peuvent comporter de discussion devant aucune juridiction, — demeure en somme sujet à responsabilité à l'égard des membres de la collectivité *spécialement et anormalement lésés par le fonctionnement défectueux d'un service public*. Cette notion est en tout temps indispensable pour la sauvegarde des membres de la collectivité ainsi lésés. Mais son maintien, son affirmation et sa mise en pratique, ne s'imposent ils plus encore lorsqu'on se trouve en présence d'initiatives de l'Administration qui, sous l'empire des nécessités de l'heure présente, a cru devoir prendre en main nombre de branches de l'activité nationale et sociale *dans le domaine commercial et industriel* ? Sans vouloir critiquer ici le principe de ces initiatives et de ces organisations ou organismes économiques qui

se sont tant multipliés à l'occasion et par répercussion de la guerre, nous croyons que le fonctionnement de ces organismes économiques pourra ne pas être à l'abri de toute responsabilité pour l'Etat, lorsqu'un dommage en sera résulté pour certains membres de la collectivité, qui se seraient trouvés lésés, alors que l'Administration leur avait promis, ainsi qu'au pays tout entier, une meilleure organisation économique, et que, pour la leur procurer, il leur a fait subir les *sujétions les plus directes et les plus strictes*, en tant qu'atteinte à la liberté de leur commerce ou de leur industrie.

En d'autres termes, il faut admettre, et l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat permet d'en avoir confiance, que les administrés se trouvent vraiment au regard du Service public dans une situation légale qui leur assure une protection d'ordre juridique et judiciaire, une *protection juridictionnelle*.

JULES MIHURA,
Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de Cassation.

Paris. — Impr. R. TANCRÈDE, 15, rue de Verneuil.

23676

END OF
TITLE